



**News n. 11 del 7 febbraio 2025  
a cura dell'Ufficio del massimario**

Il recupero di un aiuto di Stato, dichiarato incompatibile con il diritto UE, può avvenire anche presso un altro soggetto giuridico, purché vi sia continuità economica tra questo e il beneficiario dell'aiuto.

**Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione X, 16 gennaio 2025, C-588/23 – Scai s.r.l. contro Regione Campania**

**Concorrenza – Aiuti di stato – Recupero – Soggetti passivi – Individuazione – Decisione della Commissione europea – Continuità economica – Estensione soggettiva – Autorità nazionali – Ammissibilità**

*L'articolo 108 e l'articolo 288, quarto comma, TFUE, gli articoli 16 e 31 del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio, del 13 luglio 2015, recante modalità di applicazione dell'articolo 108 [TFUE], nonché gli articoli 41 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, devono essere interpretati nel senso che nel caso in cui una decisione della Commissione europea ordini il recupero di un aiuto di Stato presso un beneficiario da essa identificato, essi non ostano a una normativa nazionale in forza della quale le autorità nazionali competenti, nell'ambito del loro compito di esecuzione di tale decisione, possono ordinare il recupero di tale aiuto presso un'altra impresa in ragione dell'esistenza di una continuità economica tra quest'ultima e il beneficiario dell'aiuto identificato in detta decisione. (1)*

(1) I. – La Corte di giustizia si pronuncia sulle questioni interpretative sollevate dal T.a.r. per la Campania, sez. III, 18 settembre 2023, n. 5138 (oggetto di News UM n. 121 del 26 ottobre 2023, cui si rinvia per gli ampi richiami di dottrina e giurisprudenza), nell'ambito di una controversia in merito all'obbligo imposto alla società ricorrente di rimborsare l'importo corrispondente a un aiuto illegittimo e incompatibile con il mercato interno, del quale aveva beneficiato inizialmente un'altra società; il giudice del rinvio aveva chiesto, in sostanza, se gli artt. 108 e 288, comma 4, TFUE, gli artt. 16 e 31 del regolamento (UE) 2015/1589, nonché gli artt. 41 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, dovessero essere interpretati nel senso che, nel caso in cui una decisione della Commissione ordini il recupero di un aiuto di Stato, presso un beneficiario da essa identificato, essi ostano

a una normativa nazionale, in forza della quale le autorità nazionali competenti, nell'ambito del loro compito di esecuzione di tale decisione, possono ordinare il recupero di tale aiuto anche presso un'altra impresa, in ragione dell'esistenza della "continuità economica" tra quest'ultima e il beneficiario originario dell'aiuto identificato in detta decisione. La domanda di pronuncia pregiudiziale verte dunque sull'interpretazione degli artt. 108, 263 e 288 TFUE, degli artt. 41 e 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, nonché degli artt. 16 e 31 del regolamento (UE) 2015/1589 del Consiglio del 13 luglio 2015, recante le modalità di applicazione dell'art. 108 TFUE.

II. – Questo il percorso motivazionale della pronuncia della Corte di giustizia:

- a) in primo luogo, occorre rilevare che l'art. 288, comma 4, TFUE prevede che una decisione «è obbligatoria in tutti i suoi elementi» e che, se «designa i destinatari», essa è obbligatoria per questi ultimi; inoltre, dall'art. 31 del regolamento (UE) 2015/1589 discende che le decisioni, che constatano l'incompatibilità dell'ausilio finanziario (già oggetto di precedente notifica alla Commissione) con il mercato interno (c.d. «decisioni negative»), adottate in forza dell'art. 9, paragrafo 5, di tale regolamento, nonché le decisioni che dispongono il recupero dell'aiuto, adottate ai sensi dell'art. 16 del detto regolamento, sono indirizzate allo Stato membro interessato; circostanza che risulta altresì dalla giurisprudenza della Corte (in tal senso, Corte di giustizia UE, sez. VI, 24 settembre 2002, C-74/00 P e C-75/00 P, Falck e Acciaierie di Bolzano/Commissione, punti da 81 a 83); nel caso di specie, la decisione della Commissione del 19 gennaio 2015 ha infatti come unico destinatario la Repubblica italiana, mentre la *Buonotourist*, indicata come beneficiaria dell'aiuto di Stato, non è destinataria della decisione;
- b) in secondo luogo, occorre ricordare che, secondo giurisprudenza costante, lo Stato membro destinatario di una decisione, che gli impone di recuperare aiuti illegittimi è tenuto, ai sensi dell'art. 288 TFUE, ad adottare ogni misura idonea ad assicurare l'esecuzione di tale decisione (così Corte di giustizia UE, sez. II, 15 settembre 2022, C-705/20, Fossil (Gibraltar), punto 39);
- c) a tal riguardo, dal considerando 25 e dall'art. 16, paragrafo 3, prima periodo, del regolamento (UE) 2015/1589 risulta che il recupero di un aiuto va effettuato senza indugio, secondo le procedure previste dalla legge dello Stato membro; a tal fine, gli Stati membri, ai sensi dell'art. 16, paragrafo 3, ultimo periodo, del detto regolamento, adottano tutte le misure previste dai rispettivi ordinamenti giuridici, comprese quelle provvisorie, fatto salvo il diritto dell'Unione (in tal senso: Corte di giustizia UE, sez. III, 20 maggio 2010, Scott e Kimberly Clark, C-210/09, punto 28; Id., sez. V, 11 settembre 2014, Commissione/Germania, C-527/12, punto 38); lo stato membro deve giungere ad un effettivo recupero delle somme dovute (così Corte di giustizia UE, sez. I, 5 maggio 2011, Commissione/Italia, C-305/09, punto 27, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2012, 413, con nota di BARONI e in *Dir. & giust. online*, 6 maggio 2011, con nota di DI GERONIMO);
- d) inoltre, poiché il principale obiettivo perseguito dal rimborso di un aiuto di Stato illegittimamente versato è l'eliminazione della distorsione della concorrenza causata dal vantaggio concorrenziale procurato dall'aiuto illegittimo, un siffatto aiuto deve essere recuperato presso la società, che prosegue l'attività economica

dell'impresa, che ha beneficiato di tale aiuto, qualora sia dimostrato che tale società conserva il godimento effettivo del vantaggio concorrenziale connesso al beneficio di detto aiuto (v. Corte di giustizia UE, sez. I, 7 marzo 2018, C-127/16 P, SNCF Mobilités/Commissione, punti 104 e 106);

- e) le considerazioni appena esposte ostano a un'interpretazione dell'art. 288 TFUE, nel senso che gli Stati membri sarebbero tenuti a recuperare un aiuto di Stato illegittimo unicamente presso il beneficiario dell'aiuto; di conseguenza, nulla impedisce allo Stato membro di recuperare l'aiuto in questione presso un'altra impresa, qualora tale altra impresa prosegua l'attività economica del beneficiario dell'aiuto e conservi il godimento effettivo del vantaggio concorrenziale acquisito; infatti, può verificarsi che il vantaggio concorrenziale, collegato al beneficio di un aiuto individuale, sia trasferito ad un'altra impresa, dopo l'adozione della decisione di recupero da parte della Commissione, ad esempio, in occasione di una cessione di beni o di azienda (v. Corte di giustizia UE, sez. I, 7 marzo 2018, SNCF Mobilités/Commissione, C-127/16 P, punto 108);
- f) di conseguenza, nell'ambito del compito di recupero dell'aiuto e al fine di garantire la piena efficacia di una decisione di recupero della Commissione, le autorità e i giudici nazionali sono tenuti a identificare l'impresa diversa da quella identificata in tale decisione di recupero, nell'ipotesi in cui il vantaggio connesso all'aiuto sia stato effettivamente trasferito a tale altra impresa, successivamente all'adozione di detta decisione di recupero;
- g) l'esistenza di tale obbligo, a carico delle autorità nazionali, è vieppiù confermato dalla giurisprudenza costante della Corte, la quale ricorda che sia i giudici nazionali sia la Commissione svolgono ruoli complementari e distinti (Corte di giustizia UE, sez. IV, 7 dicembre 2023, Regiojet e Student agency, C-700/22, punto 13) e, specificamente, che i giudici nazionali, in materia di aiuti di Stato, possono essere investiti delle controversie, che li obbligano ad interpretare e ad applicare la nozione di «aiuto», di cui all'art. 107, paragrafo 1, TFUE, ma non sono competenti a statuire sulla compatibilità di un aiuto di Stato con il mercato interno, poiché quest'ultima valutazione rientra nella competenza esclusiva della Commissione, che agisce sotto il controllo del giudice dell'Unione (v. Corte di giustizia UE, sez. IX, 4 marzo 2020, Buonotourist/Commissione, punto 90);
- h) quanto ai dubbi del giudice del rinvio sulla natura decisionale o meno delle note e delle istruzioni informali fornite dai servizi della Commissione alle autorità nazionali per effettuare l'analisi della continuità economica, la Corte ha dichiarato che siffatte prese di posizione non rientrano tra gli atti che possono essere adottati sulla base del regolamento UE 2015/1589 e non possono essere considerate vincolanti per il giudice nazionale; infatti, nella misura in cui gli elementi contenuti nelle suddette prese di posizione, nonché nei pareri della Commissione eventualmente richiesti dal giudice nazionale, mirano a facilitare la realizzazione del compito delle autorità nazionali nell'ambito dell'esecuzione immediata ed effettiva della decisione di recupero, e, considerato il principio di leale cooperazione, il giudice nazionale deve tenerne conto come elemento di valutazione nell'ambito della controversia di cui è investito e motivare la propria decisione alla luce dell'insieme del contenuto del fascicolo che è stato sottoposto

alla sua attenzione (in tal senso: Corte di giustizia UE, sez. II, 13 febbraio 2014, C-69/13, Mediaset, punti 26, 28 e 31, in *Foro it.*, 2014, IV, 374, con nota di GRASSO, in *Dir. & giust.* 14 febbraio 2014, con nota di NOCERA);

- i) in terzo luogo, alla luce delle indicazioni del giudice del rinvio, riassunte al punto n. 32 della presente sentenza, occorre, per quanto riguarda gli artt 41 e 47 della Carta, distinguere, da un lato, tra la possibilità, per un'impresa, che si trova in una situazione come quella della ricorrente nel procedimento principale, di partecipare al procedimento di esame di un aiuto di Stato da parte della Commissione e, se del caso, di contestare la decisione di quest'ultima, che dichiara tale aiuto illegittimo e incompatibile, e, dall'altro lato, la possibilità, per tale impresa, di partecipare al procedimento dinanzi ad un'autorità nazionale idoneo a sfociare in una decisione che constati l'esistenza di una continuità economica tra detta impresa e il beneficiario dell'aiuto di Stato identificato nella decisione della Commissione e che obblighi la stessa impresa a restituire l'aiuto di cui trattasi, nonché, se del caso, la possibilità di contestare tale decisione nazionale;
- j) *in primis*, per quanto riguarda il procedimento dinanzi alla Commissione, occorre osservare che la procedura di controllo sugli aiuti di Stato viene avviata nei confronti dello Stato membro responsabile della concessione dell'aiuto, alla luce degli obblighi cui esso è tenuto, ai sensi del diritto dell'Unione Europea. In tale procedimento, le parti interessate, diverse dallo Stato membro considerato, non possono pretendere un diretto contraddittorio con la Commissione, come invece è previsto per lo Stato membro. Detto procedimento, infatti, non è avviato contro il beneficiario degli aiuti, la qual cosa implicherebbe che quest'ultimo possa far valere i diritti di estensione, pari a quella dei diritti della difesa (così Corte di giustizia UE, sez. V, 11 marzo 2020, C-56/18 P, Commissione/Gmina Miasto Gdynia e Port Lotniczy Gdynia Kosakowo, , punti da 73 a 75);
- k) per quanto riguarda l'ipotesi in cui il beneficiario effettivo di un aiuto, designato come tale in un atto nazionale di recupero, a causa dell'esistenza di una continuità economica con il beneficiario, non sarebbe stato legittimato a proporre un ricorso di annullamento, ai sensi dell'art. 263 TFUE, contro la decisione della Commissione, che dichiara un tale aiuto illegittimo e incompatibile e ne ordina il recupero, occorre osservare che a un siffatto beneficiario effettivo è garantita tutela giurisdizionale dal diritto dell'Unione; infatti, dalla giurisprudenza della Corte, risulta che il controllo, da parte del giudice nazionale, di un atto nazionale diretto al recupero di un aiuto di Stato illegittimo e incompatibile deve essere considerato come la mera emanazione del diritto alla tutela giurisdizionale effettiva, sancito dall'art. 47 della Carta (in tal senso, Corte di giustizia UE, sez. III, 20 maggio 2010, Scott e Kimberly Clark, C-210/09, punto 25);
- l) in tale contesto, il beneficiario effettivo può altresì contestare, dinanzi al giudice nazionale, la validità della decisione della Commissione, che ha dichiarato l'aiuto illegittimo e incompatibile, qualora tale beneficiario effettivo non fosse senz'altro legittimato a proporre un ricorso diretto, ai sensi dell'art. 263 TFUE, avverso una tale decisione (v. Corte di giustizia UE, sez. III, 17 febbraio 2011, Bolton Alimentari, C-494/09, punti 22 e 23, e del 25 luglio 2018, Georgsmarienhütte e a., C-135/16, punto 17); è vero che il giudice nazionale non è competente a constatare

l'invalidità di una siffatta decisione, dato che la Corte di giustizia UE è la sola competente a dichiarare l'invalidità degli atti dell'Unione (Corte di giustizia UE, grande sezione, 18 luglio 2007, Lucchini, C-119/05, punto 53, in *Foro it.*, 2007, IV, 532 con nota di SCODITTI, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2008, 1216, con nota di NEGRELLI, in *Dir. comm. internaz.*, 2007, 715, con nota di LAJOLO, in *Lav. giur.*, 2007, 1203, con nota di MORRONE, in *Riv. dir. trib.*, 2008, IV, 149, con nota di NUCERA, in *Dir. com. e scambi internaz.*, 2007, 729, con nota di STILE, in *Giust. civ.*, 2008, I, 559, con nota di PICARDI); tuttavia, qualora un giudice nazionale ritenga che uno o più motivi di invalidità di un atto dell'Unione dedotti dalle parti o, eventualmente, sollevati d'ufficio, siano fondati, esso deve sospendere il procedimento e sottoporre alla Corte un procedimento di rinvio pregiudiziale per accertamento della validità, essendo quest'ultima la sola competente a dichiarare l'invalidità di un atto dell'Unione (v. Corte di giustizia UE, grande sezione, 3 ottobre 2013, C-583/11 P, Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio, punto 96, in *Giust. civ.*, 2013, I, 1915);

- m) *in secundis*, per quanto riguarda il rispetto dei diritti del beneficiario effettivo di un aiuto, nell'ambito di un procedimento dinanzi a un'autorità nazionale, che può sfociare in una decisione, che constata l'esistenza di una continuità economica e ordina il recupero dell'aiuto presso tale beneficiario effettivo, occorre anzitutto osservare che, come risulta dal punto 32 della sentenza in epigrafe, il giudice del rinvio parte dalla premessa erronea, secondo cui la constatazione dell'esistenza di una continuità economica rientra nel solo potere discrezionale della Commissione;
- n) infatti, se è pur vero che, dal tenore letterale dell'art. 41 (*Diritto ad una buona amministrazione*) della Carta, risulta che quest'ultimo non è rivolto agli Stati membri (v. Corte di giustizia UE, sez. III, 17 luglio 2014, C-141/12 e C-372/12, YS e a., punto 67), resta il fatto che, secondo la giurisprudenza della Corte, l'obbligo di rispettare i diritti della difesa dei destinatari di decisioni, che incidono sensibilmente sui loro interessi, grava anche, in linea di principio, sulle amministrazioni degli Stati membri, quando esse adottano misure che rientrano nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione (v. Corte di giustizia UE, sez. II, 10 settembre 2013, G. e R., C-383/13 PPU, punto 35, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2013, I, 2207); spetta pertanto all'autorità nazionale che intende adottare una decisione di recupero di un aiuto dichiarato illegittimo presso il beneficiario effettivo di tale aiuto garantire il rispetto dei *diritti della difesa*; inoltre, dal punto 52 della sentenza in epigrafe risulta che il beneficiario effettivo dell'aiuto deve disporre della possibilità di far controllare una siffatta decisione da un giudice nazionale, il quale, qualora nutra dubbi sull'interpretazione del diritto dell'Unione Europea, può o, a seconda dei casi, deve adire la Corte, con un procedimento di rinvio pregiudiziale, conformemente all'art. 267 TFUE;
- o) alla luce di quanto precede, occorre rispondere alle questioni sollevate dichiarando che l'art. 108 e l'art. 288, comma 4, TFUE, gli artt. 16 e 31 del regolamento (UE) 2015/1589, nonché gli artt. 41 e 47 della Carta, devono essere interpretati nel senso che, nel caso in cui una decisione della Commissione ordini il recupero di un aiuto di Stato presso un beneficiario da essa identificato, essi non ostano a una normativa nazionale in forza della quale le autorità nazionali

competenti, nell'ambito del loro compito di esecuzione di tale decisione, possono ordinare il recupero di tale aiuto presso un'altra impresa, in ragione dell'esistenza di una *continuità economica* tra quest'ultima e il beneficiario dell'aiuto identificato nella decisione.

### III. – Per ulteriori approfondimenti:

- p) con riferimento agli aiuti di stato, in giurisprudenza, v.: Corte di giustizia UE, sez. II, 11 novembre 2015, C-505/14, Klausner Holz Niedersachsen GmbH, in *Foro it.*, 2016, IV, 37, con nota di D'ALESSANDRO), grande sezione, 18 luglio 2007, Lucchini, C-119/05, (in *Giur. it.*, 2008, 381, con nota di ZUFFI, in *Riv. dir. proc.*, 2008, 224, con nota di CONSOLO; in dottrina altresì vedi: LUISO, *La cedevolezza del giudicato*, in *Riv. dir. proc.*, 2016, 17, che con riferimento alla sentenza Lucchini ricorda come sia *“evidente che lo Stato incaricato di recuperare l'aiuto non fa valere un diritto proprio, sibbene un diritto altrui, cioè della Comunità. Tant'è vero che, se la Comunità fosse dotata di un apparato amministrativo in grado di provvedere alla riscossione di quanto indebitamente percepito dalla Lucchini, nessun problema di giudicato si sarebbe posto: all'eventuale eccezione di giudicato opposta dalla Lucchini, la Comunità avrebbe risposto: res inter alios acta”*; nonché CHITI, *Gli aiuti di stato nel prisma degli interessi pubblici per un rinnovato approccio*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), 2023;
- q) con riferimento all'impossibilità di recupero: v. Corte di giustizia UE, sez. III, 17 novembre 2011, n. 496/09, Commissione europea (in *Foro it.*, 2012, IV, 67) che evidenzia come, a fronte della decisione della Commissione, che disponga la soppressione di un aiuto di Stato incompatibile con il mercato comune – divenuta inoppugnabile per mancato o per il negativo esito dell'impugnazione giurisdizionale – il solo motivo difensivo che uno Stato membro può opporre al ricorso per inadempimento è l'impossibilità assoluta di dare correttamente esecuzione alla decisione, che non può coincidere né con il timore di difficoltà interne, anche insormontabili, né con la circostanza che lo Stato membro avverta la necessità di verificare la situazione individuale di ciascuna impresa interessata;
- r) con riferimento alla giurisprudenza costituzionale, si segnala la sentenza della Corte cost. 5 luglio 2018, n. 142 (in *Foro it. Rep.* 2019, voce Unione europea e Consiglio d'Europa, n. 1305; in *Riv. dir. internaz.*, 2019, 252), che ricostruisce il sistema di tutela giurisdizionale UE con specifico riferimento agli aiuti di stato: i) sottolineandone la completezza e la coerenza, giacché articolato *«su due livelli - europeo e nazionale - tra loro comunicanti, [e alla cui stregua], infatti, il privato che vi abbia interesse beneficia, comunque sia, (almeno) di un rimedio processuale per far valere l'illegittimità delle decisioni della Commissione. Egli può ricorrere direttamente alla Corte di giustizia per l'annullamento dell'atto, se attinto da esso in modo diretto e individualizzato; in caso contrario, può contestare, comunque sia - indipendentemente dal termine per il ricorso di annullamento - la sua validità davanti ai giudici nazionali, affinché chiedano alla Corte di pronunciarsi al riguardo con domanda pregiudiziale»*; ii) evidenziando come, seppure le esigenze *«di certezza del diritto inducono ad escludere che il beneficiario di un aiuto oggetto di una decisione della Commissione [...], che avrebbe potuto impugnare tale decisione e che ha lasciato decorrere il termine imperativo all'uopo prescritto [dal] Trattato, possa contestare la legittimità della*

*medesima dinanzi ai giudici nazionali nell'ambito di un ricorso proposto avverso i provvedimenti presi dalle autorità nazionali in esecuzione di questa decisione [poiché] ammettere che in circostanze del genere l'interessato possa, dinanzi al giudice nazionale, opporsi all'esecuzione della decisione eccependo l'illegittimità di quest' ultima equivarrebbe a riconoscergli la possibilità di eludere il carattere definitivo della decisione nei suoi confronti dopo la scadenza dei termini di ricorso» (v. Corte di giustizia UE, 9 marzo 1994, TWD, C-188-92, in *Foro it.*, 1995, IV, 113); tale preclusione non sembra maturare, qualora la questione di validità dell'atto comunitario venga sollevata dal giudice nazionale d'ufficio e non su richiesta delle parti del giudizio nei cui confronti la decisione è divenuta inoppugnabile (v. Corte di giustizia UE, sez. II, 10 gennaio 2006, Ministero dell'Economia e delle Finanze, C-222/04, in *Foro amm.-CdS*, 2006, 1);*

- s) in dottrina, essenzialmente, v.: DELLA CANANEA, *L'amministrazione europea*, in CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Dir. amm. gen.*, tomo II, Milano, II ed., 2003, 1797; CARLOTTO, *Il riparto delle competenze tra Stati membri e Unione europea alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2007, 107; MALINCONICO, *Aiuti di stato*, in CARTEI-CHITI-GALETTA-GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte speciale*, tomo I, II ed., 2007, 65; DELLA CANANEA, *Diritto amministrativo europeo. Principi e istituti*, Milano, 2011, 114; COMMANDATORE, *L'amministrazione comunitaria e il sistema di tutela giurisdizionale*, in *Giur. it.*, 2017, 1950; CHITI (a cura di), *Diritto amministrativo europeo*, Milano, II ed., 2018.